

Rechtssache Frente Polisario/Rat – Ist die EU für den Grundrechtsschutz in der Westsahara verantwortlich?

Gastautor

2016-02-03T14:35:30

Von [HERWIG WUTSCHER](#)*



Am

10. Dezember 2015 veröffentlichte das EuG sein Urteil in der [Rs. T-512/12](#) in dem der [Ratsbeschluss](#) zum Abschluss eines Handelsabkommens zwischen der EU und Marokko teilweise aufgehoben wurde. Den Ausgang des Verfahrens bildete eine Nichtigkeitsklage der Frente Polisario (FP), die neben Marokko den territorialen Anspruch auf die Westsahara erhebt und diese auch teilweise kontrolliert. In seinem Urteil stuft das EuG die FP entsprechend der bisherigen Rechtsprechung des EuGH als juristische Person i.S.d. [Art 263 \(4\) AEUV](#) ein, gibt der EU eine extraterritoriale Pflicht zur Berücksichtigung der Grundrechte beim Abschluss von Freihandelsabkommen auf und schränkt deren diesbezüglichen Ermessensspielraum übermäßig ein. Während etwa [Geraldo Vidigal auf EJIL: Talk!](#) Bedenken hinsichtlich der Präzedenzwirkung für andere Abkommen geäußert hat, darf diese angesichts der dem Verfahren zugrundeliegenden spezifischen völkerrechtlichen Situation nicht überbewertet werden.

Zulässigkeit der Klage

Hinsichtlich der aktiven Klagelegitimation wich das EuG der Frage aus, ob und in welchem Ausmaß der FP Völkerrechtssubjektivität zukommt, sondern stufte sie als juristische Person i.S.d. Art 263 (4) AEUV ein und begründete dies mit dem Vorliegen eines Statuts und internen Strukturen, die der FP die nötige Autonomie verleihen, um als verantwortliche Entität im Rahmen ihrer Rechtsbeziehungen aufzutreten (Rn. 53). Insbesondere komme es nicht darauf an, ob die FP über Rechtsfähigkeit nach dem Recht eines Mitgliedstaates oder eines Drittstaates

verfüge (Rn. 52). Dies habe umso mehr deshalb zu gelten, weil es für die FP derzeit schon angesichts der politischen Situation faktisch nicht möglich sei, sich nach sahrauschem Recht formell zu gründen und eine Gründung nach dem Recht eines Drittstaates nicht verlangt werden könne (Rn. 58). Das EuG entschied somit im Einklang mit der bisherigen Judikatur des EuGH, die durch eine rechtsschutzfreundliche Auslegung ein weites, autonom unionsrechtliches Verständnis des Begriffs „juristische Person“ geprägt hat. Offen bleibt, ob die FP auch bei Annahme ihrer Völkerrechtssubjektivität als „juristische Person“ qualifiziert werden könnte. Die in der Lehre vertretene Position, wonach sich die Rechtsfähigkeit auch aus dem Völkerrecht ergeben kann, spricht jedenfalls dafür.

Für die Frage der unmittelbaren und individuellen Betroffenheit musste geklärt werden, ob die Westsahara überhaupt in den räumlichen Anwendungsbereich des Abkommens fällt. Nach dem EuG sei der EU bewusst gewesen, dass das Assoziierungsabkommen seitens Marokko so verstanden werden könnte, dass es auch die Westsahara erfasse (Rn. 101). Sie habe sich anlässlich der Überarbeitung des Abkommens auch nicht dafür ausgesprochen, die Westsahara *expressis verbis* vom Anwendungsbereich des Abkommens auszuschließen (Rn. 102). Daher erstrecke sich das Abkommen auch auf die Westsahara, bzw. die von Marokko kontrollierten Teile. Dieser Bewertung ist mE zuzustimmen, denn nicht nur die Umstände beim Vertragsabschluss sondern auch die spätere Übung zwischen den Vertragsparteien stützen die Auffassung des EuG, zumal auch die Europäische [Kommission anerkennt](#), dass Waren mit Ursprung aus der Sahara *de facto* von dem Abkommen profitieren.

Das Abkommen enthalte klare und präzise Verpflichtungen (Abbau von Zöllen), deren Erfüllung und deren Wirkungen nicht vom Erlass eines weiteren Rechtsakts abhängen (Rn. 108). Diese hätten auch Auswirkungen auf die rechtliche Situation in der Westsahara, deren Status noch im Rahmen von Verhandlungen zu klären sei. Partei dieser Verhandlungen sei auch die FP. Hierdurch ergebe sich deren unmittelbare Betroffenheit. Die gleichen Erwägungen würden auch hinsichtlich der individuellen Betroffenheit gelten, da die FP angesichts der zugrundeliegenden völkerrechtlichen Situation durch das Abkommen in ähnlicher Weise individualisiert werde wie Marokko (Rn. 111 ff).

Nimmt man mit der [GV Res. 34/37](#) an, dass die FP legitime Vertreterin des sahrausichen Volkes ist und geht man davon aus, dass das Abkommen auch auf die Westsahara Anwendung findet, erscheint mE die unmittelbare Betroffenheit der FP schon aus dem Grund unzweifelhaft, als durch das Abkommen völkerrechtliche Verpflichtungen in einem durch die FP beanspruchten Territorium entstehen. Ob der Gebietsanspruch der FP zu Recht besteht, ist freilich nicht durch das EuG zu beurteilen. Im Übrigen fordert der EuGH in seiner Rechtsprechung zu Art 263 (4) AEUV nicht die Verletzung von subjektiven Rechten, sondern lässt ein tatsächliches Interesse an der Aufhebung genügen. Die FP hebt sich aufgrund ihrer speziellen Stellung im Rahmen der Verhandlungen über den rechtlichen Status der Westsahara iSd der [Rs. Plaumann](#) überdies deutlich aus dem Kreis anderer „juristischer Personen“ ab.

Materieller Teil

Aus materieller Sicht hielt das EuG fest, dass kein Verbot des Abschlusses von Abkommen, die sich auf ein umstrittenes Territorium erstrecken, bestehe. Vielmehr komme der EU ein weites Ermessen bei der Beurteilung der Frage zu, ob der Abschluss eines solchen Abkommens angemessen sei oder nicht (Rn. 223). Im vorliegenden Fall hätte der Rat insbesondere beurteilen müssen, ob die im Zusammenhang mit der Herstellung von für den Export bestimmten Produkten stehenden Aktivitäten in einer Art und Weise erfolgen, die der Bevölkerung in der Westsahara schaden oder zur Verletzung ihrer Grundrechte führen, wobei das EuG insbesondere die [GRC](#) als Prüfmaßstab anführte.

Fraglich ist m.E. i.d.Z. ob die Situation in der Westsahara überhaupt in den räumlichen Anwendungsbereich der GRC gem. deren Art. 51 fällt, zumal die beanstandeten Grundrechtsverletzungen außerhalb der Union stattfinden. So erstreckt der EGMR etwa den Grundrechtsschutz lediglich auf Bereiche, die der Hoheitsgewalt eines Grundrechtsverpflichteten unterliegen (z.B. [EGMR Nr. 71503/01](#), Rn. 138 f). Demgegenüber wird zur GRC in der Lehre bisweilen vertreten, dass bei Abwehransprüchen gegen hoheitliches Handeln von Unionsorganen die GRC auch auf extraterritoriale Sachverhalte Anwendung findet, während für Leistungsansprüche ein ausreichender Anknüpfungspunkt zur Union (etwa Staatsbürgerschaft) nachzuweisen sei.

Hinsichtlich des Inhalts des Abkommens (Zulassung von Waren zum Import) hielt das EuG fest, dass durch dieses Grundrechtsverletzungen indirekt gefördert werden, oder die EU von diesen profitieren könnte (Rn. 231). Das zwischen der EU und Marokko geschlossene Abkommen enthalte außerdem keine Bestimmungen, die eine für die Bevölkerung der Sahara vorteilhafte Gewinnung von Ressourcen sicherstellen würde, vielmehr sei es in dieser Hinsicht völlig neutral (Rn. 239). Der Rat hätte sich aber bei der Beschlussfassung insbesondere vergewissern müssen, dass im Zusammenhang mit der Gewinnung der liberalisierten Produkte keine Grundrechtsverletzungen in den von Marokko kontrollierten Teilen der Westsahara begangen werden (Rn. 241). Da das EuG keine Anhaltspunkte dafür finden konnte, dass eine solche Prüfung erfolgte, hob es den Ratsbeschluss insofern auf, als sich das Abkommen auch auf die Westsahara erstreckt.

Das EuG verlangte somit nicht nur, dass durch das Abkommen Grundrechte in der Westsahara nicht (indirekt) verletzt werden, sondern gibt der EU auch eine Art Schutzpflicht beim Abschluss des Abkommens auf. Beide Überlegungen sind vor dem Hintergrund der schwachen Kausalität und Zurechenbarkeit kritisch zu sehen, zumal die im Rahmen des Verfahrens angeführten nachteiligen wirtschaftlichen Aktivitäten (Rn. 243) sich wohl primär in der Einflussosphäre von Privaten abspielen und (schon) Marokko allenfalls eine Schutzpflicht zukommt.

Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass das EuG offensichtlich den Gesamtkontext des Abkommens außer Acht lässt. Dieses stellt nämlich einen Bestandteil des zwischen der EU und Marokko geschlossenen [Assoziierungsabkommens](#) dar. Nach Art. 2 des Assoziierungsabkommens ist aber die Achtung der Menschenrechte

in der EU und in Marokko ein wesentliches Element des Abkommens. Verstößt nun Marokko gegen diese Bestimmung, können seitens der EU gemäß Art. 90 (2) „geeignete Maßnahmen“ ergriffen werden. Es ist davon auszugehen, dass der Ratsbeschluss auch im Bewusstsein dieser Bestimmungen gefasst wurde.

Schlussbemerkungen

Offen bleibt freilich, wie der Rat hätte primärrechtskonform handeln können. Denn der Ratsbeschluss wurde nur deshalb aufgehoben, weil die grundrechtliche Situation in der Westsahara nicht berücksichtigt wurde. Hätte es nun im Rahmen der Ausübung seines weiten Ermessensspielraumes genügt, wenn der Rat entsprechende Überlegungen zur menschenrechtlichen Situation in den Erwägungsgründen angestellt hätte? Wohl nicht, da das EuG offensichtlich strenge Anforderungen an den Inhalt des Abkommens stellt (siehe oben). Ob vor diesem Hintergrund aber tatsächlich noch von einem weiten Ermessen des Rats gesprochen werden kann, ist zweifelhaft.

Abschließend ist festzuhalten, dass mangels Übertragbarkeit der territorialen Situation auf andere Partner der EU (vgl. hierzu nur die [UN-Liste der nicht selbstverwalteten Gebiete](#)), die Präzedenzwirkung des Urteils nicht überwertet werden darf (so auch [Nadia Bernaz und Elvira Rodriguez Redondo auf Opinio Juris](#)). In der anders gelagerten [Rs. Brita](#) hat der EuGH bereits entschieden, dass das mit Israel abgeschlossene Assoziierungsabkommens nicht für das Westjordanland gilt. Hinzu kommt, dass moderne Assoziierungs- bzw. Freihandelsabkommen der EU noch viel detailliertere Bestimmungen hinsichtlich des Grund- bzw. Menschenrechtsschutzes und der diesbezüglichen Zusammenarbeit enthalten und auch vorab sog. [Sustainability Impact Assessments](#) durchgeführt werden.

Anlässlich der Tagung des Rats für Auswärtige Angelegenheiten am 14. Dezember 2015 wurde jedenfalls bereits [beschlossen](#), gegen das Urteil Berufung einzulegen. Es bleibt abzuwarten, ob der EuGH den Überlegungen des EuG folgen wird.

** Da das Urteil nur auf Französisch vorliegt, stammen die Übersetzungen der entsprechenden Passagen vom Verfasser. Die nachstehenden Ausführungen stellen lediglich erste Überlegungen zu dem Urteil dar und geben ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.*

